

La España franquista y las Comunidades Europeas

Fuente: CVCE. Antonio Moreno Juste.

Copyright: (c) CVCE.EU by UNI.LU

Quedan estrictamente reservados, en todos los países, todos los derechos de reproducción, de comunicación pública, de adaptación, de distribución o de redifusión, por internet, por una red interna o por cualquier otro medio. Consulten asimismo el aviso legal y las condiciones de utilización del sitio.

URL: http://www.cvce.eu/obj/la_espana_franquista_y_las_comunidades_europeas-es-c8d92f7e-4fb8-4acc-8090-f184e303d936.html

Publication date: 08/07/2016



Desde un punto de vista institucional, la historia de las relaciones de España con la Comunidad Económica Europea se remonta a los últimos meses de 1959 en que se negocia por parte del Gobierno español la acreditación de una representación diplomática, obteniendo el *placet* el primer embajador español en enero de 1960. La primera aproximación se producirá al calor de los cambios en la política económica del Régimen y coincidiendo con una tímida aproximación a Europa Occidental auspiciada por el Ministro Castiella.

El 9 de febrero de 1962, el Gobierno español expresó a la Comunidad el deseo de «apertura de negociaciones para una asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración», confiando en una actitud benévola por parte de Francia y Alemania Occidental, en cierto modo, valedores europeos del régimen español por diferentes razones políticas, económicas y estratégicas, y coincidiendo con la puesta en marcha de los trabajos sobre el Plan de Desarrollo. De hecho, ambas decisiones se adoptaron en la misma reunión de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, el 19 de enero de 1962.

En este sentido, la solicitud oficial del Gobierno español de apertura de negociaciones con la CEE, responde no sólo a la necesidad de una aproximación a Europa, sino a un complejo entramado de factores internos y externos que condicionarán la toma de decisiones del Gobierno de Franco. En este sentido, es preciso considerar especialmente dos elementos, el primero de orden estrictamente político y el segundo de orden técnico y burocrático:

1) *Los derroteros marcados por los cambios en la política económica del Régimen.* Los estudios para concretar un Plan de Desarrollo implicaban considerar todos los problemas posibles y, en especial, las necesidades que dichos proyectos generaban respecto al exterior. En este sentido, tanto el retraso económico del país como la insuficiente inserción en la economía española internacional —especialmente en todo lo relativo al comercio exterior—, y la necesidad de ayuda técnica y financiera procedente de instituciones internacionales para lograr sacar adelante tan ambiciosos planes, eran unos problemas que precisaban de una inmediata respuesta.

2) *La necesidad de superar la formulación de dos estrategias, si no antagónicas, sí diferentes en cuanto a la valoración de los objetivos prioritarios respecto a Europa y la construcción europea.* De una parte, la desarrollada por los ministerios técnicos, partidarios de introducir a España en la economía internacional —lo cual no significaba exclusivamente la aproximación a las organizaciones regionales europeas, en general, ni al proceso de construcción europea en particular—, evitando los riesgos de aislamiento, pero teniendo presente la existencia de otros ámbitos institucionales de cooperación internacional en función de los costes económicos y políticos de tal operación. De otra, la expuesta por el Ministerio de Asuntos Exteriores, partidario de evitar el aislamiento político y económico que suponría descolgarse del estadio en que se encontraba el proceso de construcción europea, dadas las favorables previsiones sobre su evolución a medio y largo plazo. La pugna entre ambas arrojará, como resultado final, que la decisión se tome desde la supeditación de parcelas de la política exterior española a las necesidades de la política económica del Gobierno y a sus planteamientos desarrollistas como consecuencia de desajustes políticos y falta de sincronía económica respecto a Europa Occidental.

Esta supeditación en la decisión de apertura de negociaciones con la CEE de la política exterior a la política económica parece responder —dado el escenario negociador que suponía la dirección de la política económica española con que se iba a enfrentar—, tanto a necesidades políticas vinculadas con la puesta en marcha de un modelo económico desarrollista (gesto de afirmación en el cambio de la política económica en busca de nuevos apoyos técnicos y financieros provenientes de organismos internacionales tales como el

FMI o el BM, vitales para la ejecución de un plan de desarrollo) como de las necesidades acuciantes del comercio exterior de mantener y ampliar las exportaciones españolas para evitar un aumento insostenible del déficit exterior ante la perspectiva del Plan de Desarrollo (la extensión de las rebajas aduaneras para países asociados al Acuerdo del GATT —negociándose en el momento de la solicitud— se verían ampliadas a determinados productos agrícolas, a juicio del Régimen, con la solicitud de apertura de negociaciones con la CEE).

Obviamente, estos condicionantes mencionados en último lugar no agotan tampoco, por sí mismos, la explicación de los factores que determinan la solicitud española de apertura de negociaciones con la CEE. Es preciso considerar la existencia de otros factores de orden europeo que tienen, en líneas generales, el común denominador de la progresiva consolidación de la estructura institucional y de las políticas comunes de las Comunidades Europeas.

En resumen, se impondrán en el Gobierno español los condicionantes políticos sobre los económicos a la hora de decidir el momento de hacer pública la decisión de la solicitud española, mientras que en la preparación tanto de la toma de decisión como en la formulación de los criterios para lo que se creía inminente fase de negociación, se impondrán los aspectos económicos y técnicos de la cuestión aunque la decisión española responde a la persistencia de los factores que impulsaron la creación del mercado común —formación de una zona de libre comercio, concentración de capital, suma de esfuerzos de investigación y renovación tecnológica, rentabilización de enormes inversiones—. Las ampliaciones que pudieran producirse en su seno y, sobre todo, el período de expansión económica que se experimentaba en la economía europea, forzaban a una nueva «vuelta de tuerca». La cooperación como mero *partnership* europeo no era suficiente para los planes de la economía española. Era necesaria una mejor inserción en Europa, mercado principal de las exportaciones españolas.

Esos esfuerzos de adaptación al medio internacional culminarán con la solicitud de apertura de negociaciones con la CEE el 9 de febrero de 1962, respondiendo a una lógica económica que garantizase la supervivencia del Régimen por evidentes que fuesen los límites de esa aproximación, tanto desde un punto de vista económico como, sobre todo, político, patentes en la respuesta del Consejo, entre otras cosas porque la «carta Castiella» tan sólo recibió un mero acuse de recibo como consecuencia de los problemas existentes para definir una posición común ante la variada gama de reacciones que la solicitud de apertura de negociaciones de cara a la adhesión por parte de España había levantado. Posiciones que oscilaban entre la extrema prudencia adoptada por algunos Estados y la beligerancia de los partidos y organizaciones de izquierda e incluso de los gobiernos europeos con participación socialista en el gobierno como Bélgica, Holanda, Italia o Luxemburgo. Una situación sobre la que, por otra parte, gravitó la reacción del régimen ante el encuentro de grupos de oposición del interior y del exilio en el IV Congreso del Movimiento Europeo Internacional, *el Contubernio de Múnich*, en los primeros días de junio de 1962.

Lo cierto, es que ante la solicitud española, la CEE se vio obligada a tomar oficialmente postura frente al Régimen de Franco. El debate abierto en torno a la conveniencia o no de abrir negociaciones con España pronto se transformó en campaña política contra la asociación dirigida por la izquierda europea, concretándose en el Informe *Birkelback* al Parlamento Europeo sobre las condiciones de asociación y adhesión. La posición tanto en las cancillerías europeas como en los organismos regionales europeos con asambleas parlamentarias o con mayor impronta política hacia la España de Franco, coincidía en su valoración: la liberalización interior —económica y política—, debía ser *causa* de la integración en Europa y no *efecto*. Este será el *techo europeo* contra el que se estrelló el Régimen: los relativos e incompletos esfuerzos de aproximación a las políticas económicas desarrolladas en Europa fueron considerados como una condición *necesaria pero no suficiente*. La liberalización política, o al menos la existencia de elementos de juicio que hiciesen creíble esa evolución por parte del Régimen español, era considerada por Europa Occidental como imprescindible para cualquier vinculación que sobrepasase lo estrictamente económico y técnico.

El segundo acto en los esfuerzos de aproximación de España a las Comunidades se producirá en enero de 1964. Ahora el Gobierno español cambia de estrategia al renovar su solicitud de apertura de negociaciones sin reabrir el debate político europeo, su objetivo ahora es tratar de obtener de las Comunidades Europeas un

acuerdo arancelario y comercial.

El 2 de junio de 1964 —dos años y medio después de la primera solicitud— la CEE, a través del Presidente del Consejo de Ministros, Paul-Henri Spaak, contestó oficialmente a las demandas españolas con una salida de compromiso: autorizar el estudio de los problemas que la Comunidad planteaba a España.

Evidentemente, los Tratados fundacionales y la *doctrina Birkelback* constituían un obstáculo a la adhesión de España a la Comunidad, sin embargo, la posición de las instituciones no es unánime respecto al tipo de relación a establecer con la España franquista. Por un lado, la posición del Consejo se antoja como muy prudente políticamente y los Estados miembros analizan la participación española desde la óptica de sus propios intereses económicos, políticos o estratégicos. Por otro, el debate ideológico en el seno del Parlamento Europeo sobre las estrategias que deberían favorecer la democratización de España están frontalmente enfrentadas: los socialistas reclaman una exclusión total del Régimen franquista mientras que los conservadores y democristianos consideran beneficiosa la fórmula de la firma de un Acuerdo Comercial. Finalmente, la Comisión intentó encontrar el fiel de la balanza entre dos posturas difícilmente conciliables.

Ciertamente, el principal escollo continuaba procediendo de la consideración por parte de la CEE acerca de España y de su régimen político. España será un problema secundario económicamente y, sobre todo, políticamente enojoso. Sobre esa cuestión se superponía la dimensión bilateral de las relaciones de España con los Estados miembros de la Comunidad lo que llevará a la diplomacia española a situaciones muy delicadas ya que era complejo trasladar el nivel de entendimiento en un plano bilateral con determinados gobiernos a otro marco multilateral con una variada gama de intereses y actitudes.

Asimismo, es preciso añadir dos problemas más coyunturales: la incidencia del problema británico sobre el proceso de integración y las negociaciones con el GATT, así como la propia dinámica de consolidación y desarrollo de las Comunidades Europeas monopolizaban la agenda comunitaria.

Por otra parte, como venimos insistiendo, la naturaleza y el contenido de una negociación con España no tuvo la unanimidad de los socios comunitarios en el Consejo, como se puso de manifiesto tras la entrega del Informe de la Comisión de noviembre de 1966 sobre las posibles formas de dar una solución a una relación institucional con España aunque fuese en la línea de soluciones preferenciales. De hecho, la Comisión necesitará más de cinco meses para formalizar un primer mandato de negociación con Madrid. Y es que existían factores exógenos a la negociación España-CEE que repercutían en las posiciones del Consejo ante España como eran la dinámica de las contiendas electorales nacionales (caso de Holanda en 1967); la exigencia italiana de garantías agrícolas comunitarias antes de acordar las preferencias agrícolas que se adoptarían respecto a los países mediterráneos; las presiones francesas y holandesas para favorecer respectivamente las pretensiones agrícolas del Magreb y de Israel en detrimento de cualquier concesión eventual a España; la retirada del apoyo incondicional alemán a España tras la entrada de los socialdemócratas en el gobierno federal; las críticas americanas a la firma de un Acuerdo Preferencial con España en contradicción con los criterios del GATT, o la proposición holandesa tras la «Guerra de los seis días» de dejar en suspenso la negociación con España en espera de una solución al conflicto de Oriente Medio.

Esos problemas justificaron la creación de un Grupo de Trabajo para estudiar las eventuales concesiones preferenciales a España. Tras la presentación de sus conclusiones al Consejo, el 8 de marzo de 1967, son dos las tesis divergentes respecto a la negociación con España y a las dos etapas en que se considera que se debe desarrollar la aproximación de España a la CEE. De una parte, la defendida por Alemania y Francia que concibe la primera etapa como una fase preparatoria de una duración de tres años para la integración progresiva de la economía española en la CEE. De otra, la defendida por Holanda y otros países que lisa y llanamente apostaban por aparcar el problema.

Por último, la pretensión del franquismo de estrechar lazos con Bruselas dio lugar a un mayor seguimiento cada vez más exigente de la evolución política española. De hecho, una vez institucionalizada la relación entre España y la CEE, las instituciones comunitarias tendrían legitimidad moral para denunciar al Régimen y exigirle una inequívoca evolución política que implicase su liberalización.

Lo cierto, es que las relaciones entre España y las Comunidades Europeas durante el tardofranquismo se definieron, precisamente, a través de un complejo e inconcluso proceso negociador abierto tras la firma, el 29 de junio de 1970, del Acuerdo Comercial Preferencial.

En líneas generales, el Acuerdo, que entró en vigor el 1 de octubre de 1970, establecía un sistema general de preferencias con vistas a la supresión progresiva de los obstáculos, en lo esencial, de los intercambios entre España y las Comunidades Europeas. Posteriormente, en 1973, se le añadió un Protocolo Adicional de carácter provisional que intentaba dar respuesta al doble impacto de la ampliación comunitaria a Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, y, el establecimiento de un área de libre comercio con la EFTA. No obstante, y por diversas circunstancias, el Acuerdo de 1970 estaría en vigor hasta la adhesión de España a las Comunidades, el 1 de enero de 1986.

Una cuestión que es preciso destacar en relación con el Acuerdo del 70 reside en la polémica desarrollada tanto sobre el fondo político del mismo como sobre la supuesta asimetría económica a que daría lugar. Lo cierto es que mientras para la CEE el Acuerdo firmado con España era estrictamente comercial y de importancia menor, para España era crucial tanto desde el punto de vista político —se presentó como un triunfo del Régimen en Europa—, como económico, ya que permitía colarse en la Comunidad aunque fuese por la puerta trasera. En cualquier caso, ambos planos (político y económico) parecen yuxtaponerse.

Desde un punto de vista económico, aparentemente, el Acuerdo no tenía un gran alcance para ninguna de las partes pero dejaba muchas puertas abiertas para productos industriales que España supo aprovechar muy bien y no lesionó los intereses exportadores de su agricultura. De hecho, se ha afirmado que con él prácticamente se consolidaría la integración económica de España en la CEE como lo corrobora la evolución de la balanza comercial, que llegó a tener *superávit* en los años previos a la adhesión. No obstante, también contribuyó a esa evolución positiva la mejora de la productividad, el favorable tipo de cambio de la peseta, las desgravaciones fiscales a la exportación y la necesidad de búsqueda de nuevos mercados.

En suma, en relación con el Acuerdo de 1970 deben tenerse presentes tres notas características:

- es el resultado de unas largas conversaciones exploratorias que se inician en 1964 y no se cierran hasta 1967, pero sobre todo es el colofón de unas negociaciones llenas de dificultades políticas y técnicas que exigieron dos mandatos del Consejo de Ministros (en julio de 1967 y en octubre de 1969);
- es una «fórmula telescópica» que preveía un desarrollo en dos etapas, si bien el paso de la primera a la segunda fase no era automático ya que implicaba una profundización de la relación y, en consecuencia, debía ser objeto de nuevas negociaciones;
- se trataba de un Acuerdo que para la CEE era estrictamente comercial y de importancia menor, pero que para España era crucial tanto desde el punto de vista político —se presentó como un triunfo del Régimen en Europa—, como económico, ya que permitía, en cierto modo, colarse en la Comunidad aunque fuese por la puerta trasera.

Por otra parte, desde el punto de vista político, debe destacarse que las relaciones entre España y las Comunidades Europeas ya estaban prácticamente estancadas desde finales de 1972 —momento en que se concluyen las negociaciones para añadir un Protocolo Adicional—, hasta el final de la dictadura franquista. Si bien las pretensiones de estrechar lazos con Bruselas dieron lugar a un seguimiento cada vez más exigente de la evolución política española que se traduciría en un progresivo endurecimiento de las posiciones negociadoras comunitarias, la falta de unanimidad en los distintos ámbitos comunitarios ante las cuestiones suscitadas por España condicionará la actitud de la CEE. Unas diferencias que no respondían únicamente a móviles políticos, sino también económicos (uno de los principales puntos de fricción se situaba en las ventajas comerciales concedidas a España y los efectos negativos que generaba en algunos países europeos). Lo cierto es que si durante los años sesenta España fue un problema secundario en la agenda comunitaria, su posición variará paulatinamente como consecuencia de la dimensión política que va adoptando la relación,

ante la represión de la oposición en España; económico-institucional, con el impacto de la primera ampliación, y geoestratégica, coincidiendo con la formulación de la política mediterránea de la CEE.

Evidentemente, la filosofía que inspiraba el proceso de integración y el mismo acervo comunitario fueron obstáculos notables en la relación con Europa, pero la misma actitud del Régimen español tampoco facilitó las mismas. De una parte, mantendrá muchos de los reflejos victimistas adquiridos décadas atrás, no dudando en denunciar como injerencia en sus asuntos internos cualquier crítica sobre la situación interna procedente de las instituciones comunitarias, afianzando con ello el veto político que le fue impuesto en 1962. Esa situación, no hacía sino poner de manifiesto lo complejo que era para la dictadura trasladar el nivel de entendimiento (o desencuentro) de un plano bilateral a otro marco multilateral, con una variada gama de intereses y actitudes como planteaba el escenario de las Comunidades Europeas.

De otra, las posiciones de máximos presentadas en la mesa negociadora estaban fuera de las posibilidades recogidas en los mandatos negociadores con que trabajaba la Comisión. En realidad, las necesidades inherentes al propio desarrollo de las Comunidades Europeas, sobre todo tras el *vértice de París* (diciembre de 1974), monopolizarán más o menos interesadamente la agenda de trabajo de la Comisión, marcando sus prioridades en detrimento de la relación con España. Una situación que se significará por retrasos en la formulación de mandatos negociadores del Consejo a la Comisión, por omisiones y silencios respecto a temas de interés para España, por declaraciones de clara intencionalidad política y actuaciones unilaterales de la Comisión o de algunos de sus miembros, con repercusiones diplomáticas.